

ствия сил природы, явлений биологического, техногенного и социального характера, требующую от исполнительных и распорядительных органов проведения специальных мероприятий.

Теоретические исследования и практика свидетельствуют, что весь объем задач в экстремальных условиях продуктивно решать в системе гражданской обороны как в мирное, так и военное время. Эти задачи можно обеспечить, только опираясь на помощь резерва ОВД – невоенизированные формирования службы охраны общественного порядка гражданской обороны – при любых административно-правовых режимах.

***В.В. Шейн**, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса частного учреждения образования «БИП – институт правоведения»;*

***В.А. Ананич**, профессор кафедры уголовного права и криминологии Академии МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доктор исторических наук, профессор*

СОДЕРЖАНИЕ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

При чрезвычайных ситуациях различного характера выделяют три административно-правовых режима: чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения, военного (осадного) положения. Наиболее характерным, по нашему мнению, для раскрытия принципов, задач и функций деятельности ОВД является режим чрезвычайного положения. В условиях чрезвычайного положения обеспечение безопасности строится на основополагающих принципах, положениях, идеях, определяющих содержание, а также организацию деятельности соответствующих служб и подразделений ОВД. Определенное место среди них занимают социально-правовые принципы, закрепленные в Конституции Республики Беларусь, законах, актах о правовом положении государственных органов, общественных организаций и граждан, которые отражают объективные закономерности общественного развития.

Согласно ст. 3 закона Республики Беларусь «О милиции» деятельность милиции строится на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав человека, гласности. Милиция во взаимодействии с другими государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами решает стоящие перед ней задачи. В реализации задач и функций по обеспечению режима чрезвычайного положения принимают участие все подразделения ОВД. Каждая служба МВД Республики Беларусь с помощью присущих ей методов (административных, оперативно-розыскных, уголовно-процессуальных, профилактических и др.) непосредственно участвует в решении этих задач, поэтому реальное обеспечение прав и свобод граждан и их интересов складывается из усилий всех служб ОВД. Однако административная деятельность является основной при осуществлении режима чрезвычайного положения, так как она носит государственно-правовой характер, то есть осуществляется ОВД от имени государства. В условиях чрезвычайного положения ОВД могут применять меры государственного принуждения на основании и в порядке, установленном и вытекающем непосредственно из правовой природы такого положения, что необходимо в условиях данного режима, особенно вводимого по основаниям криминогенного характера. Кроме того, эта деятельность является подзаконной, то есть осуществляемой в строгом соответствии с целями и в пределах, определяемых законом «О чрезвычайном положении», и требованиями п. 22 ст. 84 Конституции Республики Беларусь, а также на основе и для исполнения других законов и правовых актов.

Содержание административной деятельности ОВД в отличие от других видов государственно-властной деятельности в условиях чрезвычайного положения носит исполнительно-распорядительный характер. Для осуществления своих функций по обеспечению этого режима, охране прав и свобод граждан ОВД наделяются дополнительными распорядительными полномочиями, предусматривающими возможность принятия мер административного воздействия к нарушителям правового режима чрезвычайного положения.

Правомерное ограничение административно-правового статуса физических лиц, выступая в качестве средства осуществления механизма чрезвычайного положения, послужило основанием для выявления особой формы административно-правового регулирования, специфика которой заключается в характере правового воздействия правоотношений в условиях чрезвычайного положения и выражается в установлении режима административно-правовых ограничений. При расширении компетенции государственных органов они обретают возможным образом изменить характер принудительного воздействия на физических и юридических лиц в условиях чрезвычайного положения. Действие предписаний об ограничении прав и свобод распространяется не на конкретных лиц, а на население всей территории, в данных условиях такой вид регулирования становится преобладающим при чрезвычайных ситуациях.

В силу этого деятельность ОВД в условиях чрезвычайного положения характеризуется рядом специфических особенностей. Во-первых, они являются специальными органами государства, деятельность которых направлена на поддержание установленного общественного порядка и необходимой безопасности граждан¹. Во-вторых, ОВД имеют в своей структуре все необходимые подразделения (службы) для выявления и пресечения противоправных действий в процессе организации и практического осуществления мер, обеспечивающих общественный порядок и безопасность граждан в условиях чрезвычайного положения². В-третьих, осуществление борьбы с противоправными явлениями непосредственно касается значительного числа граждан, проживающих в зоне чрезвычайного положения. В-четвертых, ОВД, предупреждая и пресекая в данных условиях административные правонарушения и преступления, тем самым способствуют обеспечению и защите основных прав и свобод граждан.

Основными задачами ОВД в соответствии с правовыми актами о чрезвычайном положении являются:

охрана государственного, общественного и личного имущества, оставшегося без присмотра; спасение людей и имущества, а также защита населения от угрожающей опасности;

оказание необходимой помощи пострадавшим и обеспечение скорейшего перехода к нормальной жизнедеятельности;

восстановление и поддержание установленного общественного порядка, предупреждение, пресечение преступлений и иных противоправных действий.

ОВД в зависимости от оснований введения режима чрезвычайного положения обеспечивают выполнение следующих мер ограничительного характера:

организуют режим комендантского часа, то есть запрет находиться на улицах и в иных общественных местах в установленное время суток без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность;

обеспечивают особый режим въезда и выезда граждан;

на объектах, обеспечивающих жизнедеятельность населения данного региона, усиливают охрану общественного порядка;

вводят особые правила пользования связью, временно изымают у граждан огнестрельное и холодное оружие и боеприпасы, а у предприятий, учреждений и организаций – также и учебную военную технику, радиоактивные, взрывчатые, сильнодействующие химические и ядовитые вещества и материалы; запрещают отдельным гражданам покидать на установленный срок определенную местность, свою квартиру; выдворяют нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями местности, за их счет к месту их постоянного пребывания за пределы местности, где объявлено чрезвычайное положение;

ограничивают движение транспортных средств и проводят эвакуацию бесхозных автомобилей;

проверяют документы в местах скопления граждан, а в исключительных случаях, если есть данные о наличии у граждан оружия, осуществляют личный досмотр, досмотр вещей, жилища.

Роль ОВД в обеспечении охраны правопорядка, личной и общественной безопасности резко возрастает при возникновении чрезвычайных ситуаций не только криминального, но природного и техногенного характера, например стихийных бедствий, крупномасштабных аварий и катастроф, которые являются благоприятными условиями для преступного поведения. В этих условиях права человека на жизнь, неприкосновенность жилища, честь и достоинство подвергаются прямой угрозе и вы-

¹ См.: Административная деятельность органов внутренних дел: Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова. М.: МВШ МВД СССР, 1983. С. 17.

² См.: Административная деятельность органов внутренних дел (Общая часть): Курс лекций / Под ред. В.А. Круглова. Минск: Акад. милиции МВД Респ. Беларусь, 1995. С. 78.

зывают необходимость принятия со стороны правоохранительных органов конкретных мер по их защите. Кроме того, в условиях чрезвычайного положения усложняется выполнение ОВД задач по обеспечению и защите прав граждан вследствие роста количества правонарушений, необходимости спасения большого числа людей, дезорганизации деятельности сложившейся социальной инфраструктуры, проведения мероприятий, возложенных на ОВД задач в связи с введением режима чрезвычайного положения на подведомственной территории. Они продолжают выполнять и свои обычные задачи, определенные законом Республики Беларусь «О милиции». Это свидетельствует о том, что ОВД в условиях чрезвычайного положения обладают наиболее значительными полномочиями среди всех государственных органов, осуществляющих и обеспечивающих чрезвычайный режим.

ОВД в деятельности по обеспечению режима чрезвычайного положения, охране и защите прав и свобод граждан применяют следующие формы работы: правовые (нормотворчество и правоприменение) и неправовые (организационные), то есть специальные внутриорганизационные и иные функции¹. В условиях чрезвычайного положения нормотворческая деятельность ОВД заключается прежде всего в разработке специальных правовых норм, ведомственных нормативных правовых актов, которые направлены на совершенствование регулирования деятельности конкретных служб и подразделений в данных условиях. Другой формой правовой деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения является применение норм права. Как представляется, правоприменительная деятельность в таких условиях носит в основном охранительный характер. Это объясняется спецификой складывающихся общественных отношений в зоне чрезвычайного положения, особенностями его правового режима.

В чрезвычайных ситуациях, особенно криминогенного характера, в условиях дезорганизации деятельности инфраструктур, дестабилизации общественно-политической обстановки, неурегулированности (особенно на первоначальном этапе) процесса движения населения правоприменение со стороны ОВД в значительной степени подчинено задачам правоохраны, то есть предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, производству по делам о нарушениях административно-правового режима чрезвычайного положения.

При возникновении чрезвычайной ситуации для ОВД усложняются задачи и увеличивается объем функций, которые условно можно разделить на три группы. Ряд специалистов выделяют следующие особенности деятельности ОВД в этих условиях: особый правовой режим; создание новых временных организационно-штатных структур; привлечение дополнительных сил и средств, создание новой системы управления; проведение (в ряде случаев) специальных операций. Особые условия, по их мнению, вызываются явлениями природного, техногенного, экологического и социального характера². Исходя из этого деятельность ОВД в особых условиях они классифицируют на три подгруппы: при стихийных бедствиях; при ликвидации последствий радиоактивного и химического заражения местности; при ликвидации последствий крупных производственных, транспортных аварий и катастроф; при обеспечении режимных карантинных мероприятий в условиях эпидемий и эпизоотий; при предупреждении и пресечении массовых беспорядков в населенных пунктах; при введении режима чрезвычайного положения по основаниям криминального характера; при ликвидации бандитских формирований; при предотвращении и пресечении захвата правоохранительных органов и других важных объектов; при освобождении заложников; при участии в пресечении захвата воздушных судов; при участии в пресечении террористических актов; при выполнении мероприятий гражданской обороны военного времени; при организации защиты ОВД в условиях мирного и военного времени; при проведении мобилизационных мероприятий; при выполнении задач территориальной обороны. На наш взгляд, такой подход является обоснованным и наиболее приемлемым, так как включает более полный объем мероприятий, осуществляемых ОВД в особых условиях.

Основная масса таких мероприятий осуществляется в рамках административной деятельности, под которой понимается подзаконная деятельность, имеющая государственно-властный характер, профилактическую и организующую направленность. Ряд авторов рассматривают ее как чрезвычайный вид исполнительно-распорядительной деятельности, основанной на специально установленных правовых нормах, осуществляемой в особой организационной форме. Они предполагают применение чрезвычайных и повседневных мер, носящих напряженный характер и комплексное массированное применение сил и средств ОВД в целях восстановления нарушенного общественного порядка, создания благоприятных условий для проведения спасательных и других неотложных работ, а также бес-

¹ См.: Хазанов С.Д. Правомерное ограничение административно-правового статуса граждан в условиях чрезвычайного положения // Правоведение. № 1. 1999. С. 59–63.

² См.: Управление органов внутренних дел в особых условиях. М.: Акад. МВД России. М., 1996. С. 11.

печения обстановки спокойствия в местах проведения мероприятий гражданской обороны. Однако произошедшие за десятилетие изменения в социальной, экономической и политической жизни страны, по нашему мнению, потребовали определенной корректировки этого определения относительно теоретического обоснования деятельности ОВД в современных условиях, которые обусловлены определенными новыми видами и характером катастроф, социальных катаклизмов, опасных преступлений, террористических актов. Суммируя точки зрения на содержание деятельности ОВД по ликвидации чрезвычайных ситуаций, изложенные в научной литературе, а также зафиксированные в правовых актах, можно сформулировать его следующую редакцию:

она должна включать мероприятия по прекращению последствий чрезвычайных обстоятельств и условий в результате деятельности специально подготовленных сил и средств, а также локализацию зон чрезвычайных ситуаций, нейтрализацию опасных для жизни, здоровья людей и их трудовой деятельности факторов, восстановление среды обитания.

ОВД как исполнительный и распорядительный орган государственной власти призваны обеспечить реализацию этих специальных мероприятий в виде различных специальных операций (либо проведения соответствующих мероприятий). Специалистами также разработаны несколько моделей обеспечения безопасности в особых условиях при чрезвычайных ситуациях различного характера, которые предполагают адекватную, реальную готовность ОВД к действиям в чрезвычайных ситуациях. Ее следует рассматривать как модель их деятельности в условиях обеспечения гражданской обороны. Однако возникает определенный круг теоретических и практических организационно-правовых и тактических проблем, требующих исследований и решения, а именно: в Беларуси недостаточно разработана система чрезвычайного законодательства; не представлен в достаточной мере комплексный подход к проблеме безопасности; отсутствуют современные теоретические модели взаимодействия всех правоохранительных органов в этих условиях; в рискологии на недостаточном уровне сконструированы структурно-функциональные модели, позволяющие объяснить механизмы восприятия риска, особенно с точки зрения психологии. Также медленно внедряются организационные формы управления ОВД в этих условиях – оперативные, оперативно-ситуационные, ситуационно-оперативные штабы и так далее; недостаточно разработаны аспекты деятельности ОВД в условиях особого правового режима – при чрезвычайных ситуациях, чрезвычайного положения, военного (особого) положения.

На деятельность ОВД в чрезвычайных ситуациях оказывают влияние ряд факторов, которые можно подразделить на несколько групп: природного, техногенного и социального характера. В целях нейтрализации всех этих факторов, снижения угроз общественной безопасности предполагается проведение целого ряда мероприятий. Эти мероприятия должны проводиться целенаправленно, постоянно, ими должны заниматься не только государственные органы, но и граждане, общественные объединения. Основными мероприятиями в этой области должны стать: обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан включая обеспечение достойного уровня их жизни; охрана всех форм собственности и создание условий для социально ориентированной рыночной экономики; обеспечение гражданского мира в обществе; нейтрализация факторов, способствующих нанесению ущерба экологической сфере, жизнедеятельности общества и т. д.

Надо отметить и тот факт, что в современных условиях на характер правового регулирования готовности ОВД к деятельности в чрезвычайных ситуациях различного характера оказывает международное право, в том числе стран ближнего зарубежья.

Следует уделить внимание криминологической безопасности, учитывая, что национальная безопасность состоит из государственной и общественной, а последняя – из безопасности личности и общества. Кроме того, система общественной безопасности состоит из подсистем безопасности от природных и техногенных угроз и социальных угроз: экономических, социокультурных, научно-технических, радиационных, пожарных, информационных, в сфере здравоохранения, продовольственных. А.И. Кононов полагает, что положения закона «О безопасности» позволяют с принципиально новых позиций построить модель общественной опасности, защиты от организованной преступности, которая обладает сегодня огромными финансовыми и экономическими возможностями, не контролируемые ни обществом, ни государством, ею созданы боевые формирования, специфические силовые структуры, обеспечивающие безопасность криминала (организованной преступности)¹. По мнению И.И. Басецкого и Н.А. Легенченко, «...вряд ли можно говорить о готовности правоохранительной и законодательной систем, противостоять терроризму, прежде всего из-за отсутствия не-

¹ См.: Кононов А.И. Основы борьбы с организованной преступностью: Моногр. / Под ред. В.С. Овчинского, Е.В. Эминова, Н.В. Яблокова. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 190.

обходимой законодательной базы»¹. Кроме того, как отметил Ю.А. Мартынов, в современных условиях реформирования общества, когда происходит развитие современных технологий, активно используются средства массовой информации, раскрытие и предотвращение таких особо опасных общественных деяний, как создание преступной организации, бандитизм, терроризм, похищение людей, захват заложников, требуется информационное преимущество над преступниками на различных стадиях планирования, исполнения и совершения ими преступных действий². В системе мер обеспечения безопасности особое значение имеют правовые институты, основу которых образуют административно-правовые режимы, установленные для обеспечения национальной и общественной безопасности. Эти режимы представляют собой совокупность правовых, организационных и иных мероприятий, направленных на обеспечение нормального функционирования государственных и общественных структур и спокойствия граждан. В теории административного права различают две группы административно-правовых режимов: 1) действующие в интересах обеспечения национальной безопасности; 2) обеспечивающие общественную безопасность.

Средствами обеспечения соблюдения этих режимов являются установление и применение принудительных мер для предупреждения и пресечения нарушений режимных установлений.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

Основной целью государственных органов при чрезвычайных ситуациях является обеспечение общественной безопасности, под которой следует понимать такое состояние общественных отношений, которое обеспечивает общественное спокойствие, неприкосновенность личности, жизни и здоровья населения, нормальный труд и отдых граждан, надежную защиту, функционирование в нормальном режиме государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий.

Исследование данной теоретико-правовой категории дает основание для вывода о ее ограниченном применении при разработке новой редакции Концепции национальной безопасности и необходимости разработки Концепции общественной безопасности как ее составной части. Подобный подход усилит правовые и организационные основы деятельности ОВД при чрезвычайных ситуациях. В этой связи Концепцию национальной безопасности необходимо дополнить разделом, раскрывающим сущность и содержание общественной безопасности как одного из ее ключевых элементов.

ОВД, действуя самостоятельно и во взаимодействии с другими силовыми структурами, обеспечивают соблюдение и поддержание административно-правовых режимов на основании законов и внутриведомственного правового регулирования.

Система общественной безопасности состоит из безопасности от проявлений сил природы, техногенных угроз, экономической, социокультурной, научно-технической, радиационной, пожарной, дорожной, информационной, продовольственной, безопасности в сфере социальной защищенности и здравоохранения.

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь необходимо вместо «экологической» внести термин «общественной безопасности», так как последствия природных, техногенных и социальных чрезвычайных ситуаций могут нанести ущерб экологии.

¹ Басецкий И.И., Легенченко Н.А. Терроризм: генезис явления и международный опыт борьбы: Моногр. Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2001. С. 12.

² См.: Мартынов Ю.А. Изменения процедуры ознакомления сторон с материалами уголовного дела на этапе предварительного следствия как предпосылка успешного расследования террористических актов // Терроризм как угроза нац. безопасности Респ. Беларусь. Материалы межведомств. науч.-практ. конф. Минск, 2000. С. 267.